

Das politische System. Strukturen und Akteure

Peter Birle

Einleitung

Während des in Brasilien ausgetragenen Fußball-Konföderationen-Pokals im Juni 2013 konnten Fernsehzuschauer in der ganzen Welt miterleben, wie Millionen von Brasilianerinnen und Brasilianer ihrem Unmut über soziale und politische Missstände Ausdruck verliehen. Für viele internationale Beobachter, die sich in den vergangenen Jahren vom Aufstieg Brasiliens zu einem wichtigen wirtschaftlichen und politischen Akteur auf regionaler und globaler Ebene, von der makroökonomischen Stabilität und dem beachtlichen Wirtschaftswachstum des Landes, einer fortschrittlichen Sozialgesetzgebung, einer erfolgreichen Armutsbekämpfung und einer aktiven Außenpolitik beeindruckt gezeigt hatten, kamen die Massendemonstrationen überraschend. Die Proteste führten der Welt vor Augen, dass Brasilien trotz zahlreicher positiver Entwicklungen in jüngerer Zeit nach wie vor ein Land ist, das sich durch extreme sozioökonomische Disparitäten sowie demokratische Defizite auszeichnet und mit großen Problemen kämpft. Präsidentin Dilma Rousseff, die einer Koalitionsregierung unter Führung der linken PT (*Partido dos Trabalhadores*; Partei der Arbeiter) vorsteht und deren Zustimmungswerte im Zuge der Demonstrationen dramatisch einbrachen, ging rasch in die Offensive. Sie äußerte sich positiv über die Demonstranten und versprach, die Proteste zum Anlass zu nehmen, um seit langem diskutierte politische Reformen nun noch entschiedener voranzutreiben. Die Unzufriedenheit vieler Brasilianerinnen und Brasilianer mit ihren Politikern hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass sich in Brasilien eine erhebliche Kluft zwischen den in der Verfassung festgeschriebenen Rechten, Garantien und Zielen einerseits und der Verfassungswirklichkeit andererseits auftut. Die damit zusammenhängenden Widersprüche aufzuzeigen, ist das Anliegen des vorliegenden Aufsatzes. Er beschreibt zunächst die wichtigsten Merkmale und Funktionszusammenhänge des brasilianischen Regierungssystems. Im Zentrum stehen dabei die Besonderheiten der föderativen Ordnung, das Wahlsystem sowie

das Verhältnis zwischen Präsident und Kongress. Nach einem Blick auf das Parteiensystem und die Interessengruppen geht es abschließend um die Performanz des politischen Systems, vor allem um die Frage, ob die von verschiedenen Kritikern betonten Probleme der Regierungsführung in Brasilien ursächlich mit Bestimmungen der Verfassung zusammenhängen. Vor diesem Hintergrund werden auch die seit längerem diskutierten politischen Reformen vorgestellt und die Perspektiven der brasilianischen Demokratie analysiert.

Die Grundzüge des Verfassungssystems

Die Grundzüge des politischen Systems der Föderativen Republik Brasilien sind in der Verfassung von 1988 festgelegt.¹ Die nach dem Ende der autoritären Herrschaft in den Jahren 1987–1988 im Rahmen einer Verfassungsgebenden Versammlung geführten Diskussionen sowie das Inkrafttreten der Verfassung im Oktober 1988 markierten wichtige Etappen beim Übergang von einer Militärdiktatur (1964–1985) zu einem demokratischen politischen System. Mit dem Amtsantritt des auf der Grundlage der neuen Verfassung direkt gewählten Präsidenten Fernando Collor de Mello endete im März 1990 der Übergang zur Demokratie. Zwar verfügte das Land bereits seit 1985 wieder über einen zivilen Präsidenten, aber trotz einer der massivsten zivilgesellschaftlichen Mobilisierungskampagnen in der brasilianischen Geschichte hatten die Streitkräfte noch 1984 eine Direktwahl des Präsidenten abgelehnt. In den vergangenen zwei Jahrzehnten zeichnete sich Brasilien durch eine relativ stabile politische Entwicklung aus. Die Demokratie gilt trotz der jüngsten Proteste als konsolidiert. Während der jeweils zwei Amtszeiten der Präsidenten Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) und Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010) sowie unter der gegenwärtigen Präsidentin Dilma Rousseff (seit 2011) erlebte das Land eine Phase der Prosperität.

Mit mehr als 70 Reformen (Stand Juni 2013) ist die Verfassung von 1988 die am häufigsten geänderte in der brasilianischen Geschichte, wahrscheinlich auch deshalb, weil die Hürden für Verfassungsänderungen vergleichsweise gering sind. Notwendig dafür ist eine 3/5-Mehrheit in beiden Häusern des Kongresses (Art. 60). Auch wenn die Grundzüge des Regie-

¹ Siehe *Constituição* ... Die Verweise auf Verfassungsbestimmungen erfolgen im Rahmen dieses Aufsatzes unter Nennung des jeweiligen Artikels nach dem Muster (Art. XX).

runungssystems bei den Reformen unangetastet blieben, so haben diese doch dazu geführt, dass beispielsweise die von den Verfassungsgebern bei der Rückkehr zur Demokratie beabsichtigte Stärkung der dezentralen Einheiten des Systems teilweise revidiert wurde (s. u.). Die Föderative Republik Brasilien ist laut Art. 1 der Verfassung ein demokratischer Rechtsstaat, der aus einer unauflöslichen Union der Bundesstaaten, Gemeinden und des Bundesdistrikts Brasília besteht. Zu den in Art. 1 genannten Grundlagen des Gemeinwesens gehören die Souveränität, die Staatsbürgerschaft, die Würde der menschlichen Person, die sozialen Werte Arbeit und freie Initiative sowie der politische Pluralismus. Die Verfassung garantiert eine Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative (Art. 2). Als grundlegende Ziele der Republik werden die Errichtung einer freien, gerechten und solidarischen Gesellschaft, die Sicherung der nationalen Entwicklung, die Bekämpfung von Armut und Marginalisierung, die Beseitigung der sozialen und regionalen Ungleichheiten sowie die Förderung des Wohlstandes aller Menschen ohne Ansehen von Herkunft, Rasse, Geschlecht, Hautfarbe, Alter oder anderer Formen der Diskriminierung genannt (Art. 3). Auf die Formulierung von Grundsätzen der Außenpolitik (Art. 4) folgt in Art. 5 die Nennung von nicht weniger als 77 durch die Verfassung garantierten individuellen und kollektiven Rechten und Pflichten. Art. 6 benennt die sozialen Rechte auf Bildung, Gesundheit, Nahrung, Arbeit, Wohnung, Freiheit, Sicherheit, soziale Fürsorge, Schutz von Mutterschaft und Kindheit sowie Obdachlosenhilfe. In den Art. 7–11 erfolgt die Garantie von Arbeiter-, Berufsverbände-, Gewerkschafts-, Streik- und Mitbestimmungsrechten. Während die Verfassung also in puncto Rechtsgarantien kaum Wünsche offen lässt, ist die Verfassungswirklichkeit des Landes von einer Realisierung der garantierten Rechte nach wie vor in vielerlei Hinsicht weit entfernt (siehe dazu auch den Beitrag von Speck in diesem Band).

Die politisch-administrative Ordnung Brasiliens umfasst die Union, die Bundesstaaten, den Bundesdistrikt Brasília sowie die Gemeinden. Alle sind nach Maßgabe der Verfassung autonom (Art. 18). Die gesetzgebende Gewalt auf Bundesebene wird durch den Kongress ausgeübt. Es handelt sich um ein Zweikammerparlament, das aus Abgeordnetenversammlung und Senat besteht (Art. 44). Die exekutive Gewalt wird vom Präsidenten der Republik und seinen Staatsministern ausgeübt (Art. 76). Die Judikative folgt in ihrer Organisation dem nordamerikanischen Modell einer innerhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit stattfindenden Trennung zwischen Bundes- und Landesgerichtsbarkeit. Das höchste Gericht des

Landes ist das *Supremo Tribunal Federal* (STF), dem die Funktionen eines Verfassungsgerichtes zukommen, das aber auch als Berufungsinstanz dient. Zu seinen Kompetenzen gehören die Überprüfung von Gesetzen und Richtlinien des Bundes, der Bundesstaaten und der Gemeinden und die Entscheidung bei Konflikten zwischen der Bundesregierung und den Bundesstaaten, zwischen zwei oder mehr Bundesstaaten sowie zwischen Regierungen der Bundesstaaten und ihren Legislativen. Zu den weiteren in Art. 92 genannten und in den darauffolgenden Verfassungsartikeln näher bestimmten nationalen Justizorganen gehören das Oberbundesgericht (*Superior Tribunal de Justiça*, STJ), das Oberarbeitsgericht (*Tribunal Superior do Trabalho*, TST), das Oberste Wahlgericht (*Tribunal Superior Eleitoral*, TSE) sowie das Oberste Militärgericht (*Superior Tribunal Militar*, SGM). Als Instanz der Selbstkontrolle wurde zudem 1992 der Nationale Justizrat (*Conselho Nacional de Justiça*) geschaffen.

Die föderative Ordnung

Nach der Unabhängigkeit von Portugal im Jahr 1822 blieb Brasilien bis ins letzte Drittel des 19. Jahrhunderts eine Monarchie. Mit der Ausrufung der Republik wurde dann 1889 auch eine föderative Ordnung eingeführt. Die konkrete Ausgestaltung des Föderalismus und die Kompetenzen der verschiedenen Gebietseinheiten haben sich allerdings im Laufe der Zeit wiederholt verändert. Das heutige Brasilien besteht aus 26 Bundesstaaten und dem Bundesdistrikt Brasília² (siehe Abbildung 1) sowie 5.570 Gemeinden.³ Die Verfassung von 1988 nennt die Gemeinden als eigenständige Einheiten der Union, womit Brasilien eine dreistufige Föderation ist. Dies ist auch Ausdruck einer langjährigen Tradition von Gemeindeautonomie und einer nur gering ausgeprägten Kontrollmacht der Bundesstaaten über die Angelegenheiten der Gemeinden. Den Schöpfern der Verfassung ging es nach der langjährigen Erfahrung einer autoritären Militärherrschaft mit starker Zentralgewalt nicht zuletzt darum, eine dezentralisierte Föderation

2 Der Bundesdistrikt Brasília darf nicht in Gemeinden unterteilt werden. Wie die Bundesstaaten verfügt er über einen Gouverneur und eine eigene Legislative. Seine legislativen Kompetenzen entsprechen denen der Bundesstaaten und Gemeinden (Art. 32).

3 Siehe <<http://7a12.ibge.gov.br/en/voce-sabia/curiosidades/municipios-novos>> (30.7.2013).

zu schaffen, in der Macht und Entscheidungsprozesse auf mehrere miteinander im Wettbewerb stehende Zentren verteilt sind (Souza 2005). Alle drei Ebenen der Föderation verfügen über eigene legislative und exekutive Institutionen. Auf Bundesebene besteht ein Zweikammerparlament, auf den beiden anderen Ebenen gibt es Einkammerparlamente. Die Anzahl der Abgeordneten richtet sich nach der Bevölkerungszahl und ist in der Bundesverfassung festgelegt (Art. 27 u. 29). Der Bund und die Bundesstaaten haben zudem jeweils eigene Gerichtsbarkeiten. Auf nationaler Ebene werden die Bundesstaaten durch den Senat repräsentiert.

Abbildung 1: Die Bundesstaaten Brasiliens



Quelle: <<http://www.veomapas.com/mapas/maps/10003/59/mapa-politico-de-los-estados-de-brasil.png>> (30.7.2013)

Der brasilianische Föderalismus zeichnet sich dadurch aus, dass viele Gesetzgebungskompetenzen, die auch die Bundesstaaten und die Gemeinden betreffen, auf Bundesebene zentralisiert sind. Gleichzeitig verfügen die subnationalen Gebietskörperschaften zumindest formal über beträchtliche Verwaltungsautonomie und über große Spielräume bei der Implementierung von Gesetzen. Diese Situation beschreibt Marta Arretche folgendermaßen: “Während die brasilianische Föderation strukturell zwar dualistisch aufgebaut ist, funktioniert sie in Wirklichkeit als ein ‘integriertes’ föderales Regime, da nur wenige Maßnahmen und Programme des Bundes ohne Zusammenarbeit mit staatlichen und lokalen Behörden umgesetzt werden” (Arretche 2012: 140). Zu den ausschließlichen Kompetenzen des Bundes gehören die in Art. 21 genannten Bereiche, u. a. die Außen-, Verteidigungs- und Geldpolitik sowie zahlreiche Politikbereiche, für die der Bund Richtlinien erlässt. Entsprechend verfügt der Bund gemäß Art. 22 über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Zivil-, Handels-, Straf-, Wahl-, Landwirtschafts-, See- und Arbeitsrecht sowie für die Bereiche Transport, Post, soziale Sicherheit, für die indigene Bevölkerung betreffende Gesetze und für die Grundlinien der Bildungspolitik. Art. 23 nennt eine Fülle von gemeinsamen Zuständigkeiten des Bundes, der Bundesstaaten und der Gemeinden. Die Gesetzgebungskompetenz in diesen Bereichen – u. a. Steuern, Finanzen, Nutzung und Schutz der natürlichen Ressourcen und der Umwelt – obliegt dem Bund und den Bundesstaaten gemeinsam, wobei der Bund nur für den Erlass der jeweiligen Rahmengesetzgebung zuständig ist (Art. 24).

Die tatsächliche Autonomie und die Spielräume der Bundesstaaten und Gemeinden hängen neben den in der Verfassung festgelegten Kompetenzen stark von den konkreten Ressourcen ab, auf welche die einzelnen Gebietskörperschaften zugreifen können. Die tief verwurzelten regionalen Ungleichheiten des Landes (siehe dazu den Beitrag von Coy in diesem Band) wirken sich daher auch auf die jeweiligen politischen Gestaltungsmöglichkeiten aus. Seit Mitte der 1990er Jahre sind die Gemeinderegierungen zu wichtigen Anbietern von Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheitswesen und Grundbildung geworden. Sie agieren dabei auf der Basis von vom Bund festgelegten Regeln und mit Ressourcen, die ebenfalls vom Bund zur Verfügung gestellt werden. Durch diese mit zweckgebundenen Transferleistungen verbundene Dezentralisierung von öffentlichen Dienstleistungen war es möglich, den Zugang der Bürger zu Gesundheitsfürsorge und Bildung basierend auf nationalen Programmen und Mindeststandards deutlich zu verbessern.

Die föderative Finanzverfassung Brasiliens ist sehr komplex. Die Verfassung räumt allen drei Regierungsebenen Besteuerungskompetenzen ein. Einige Steuern stehen ausschließlich einer Ebene zu, andere werden vom Bund erhoben und mit den Bundesstaaten und Gemeinden geteilt, andere werden von den Bundesstaaten erhoben und mit den Gemeinden geteilt. Insgesamt gibt es mehr als 60 unterschiedliche Bundes-, Landes- und Gemeindesteuern. Die Verfassungsgeber von 1988 wollten die Bundesregierung bewusst finanziell schwächen, um eine erneute Zentralisierung von Ressourcen wie unter der Militärregierung zu verhindern. Themen wie Inflationskontrolle, Staatsdefizit und Haushaltsdisziplin spielten bei den damaligen Diskussionen kaum eine Rolle. Den subnationalen Einheiten wurde daher ein deutlich höherer Anteil an den Steuereinnahmen zugesprochen, während dies im Hinblick auf ihre Pflichten nicht der Fall war. Etwa ein Drittel der Steuern wird von den Bundesstaaten und Gemeinden eingenommen, einschließlich der Transferleistungen des Bundes entfallen auf sie mehr als 40 % der Steuereinnahmen. Seit Mitte der 1990er Jahre wurden die Finanzierungsspielräume der dezentralen Gebietskörperschaften jedoch schrittweise beschnitten und gleichzeitig wurden ihnen neue Zuständigkeiten übertragen. Insbesondere die Regierung Cardoso tat sich in dieser Hinsicht mit einer Reihe neuer Regeln und Gesetze hervor, durch welche die Verschuldungsmöglichkeiten der subnationalen Einheiten eingeschränkt wurden. Die wichtigste diesbezügliche Reform war das im Jahr 2000 verabschiedete Gesetz zur Fiskalen Verantwortlichkeit, durch das die Verschuldungsmöglichkeiten des gesamten öffentlichen Sektors reduziert, Obergrenzen für die Ausgaben für Gehälter gesetzt und die Übernahme von Schulden der subnationalen Regierungen durch den Bund verboten wurden. Die Reform schwächte vor allem die mächtigen Gouverneure der Bundesstaaten, insofern sie den traditionellen politischen Eliten Pfründe entzog und den klientelistischen Netzwerken damit Grenzen setzte. Die seit Mitte der 1990er Jahre verfolgte Stabilitätspolitik unterwarf alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung Transparenz- und Koordinationsverpflichtungen und stärkte die jeweilige Eigenverantwortung für die haushaltspolitische Performanz (Birle 2012a).

Entgegen den ursprünglichen Absichten der Verfassungsgeber von 1988 hat sich seit Mitte der 1990er Jahre die Konzentration von Einkünften in den Händen des Bundes wieder verstärkt. Gleichwohl hat gerade der brasilianische Föderalismus gezeigt, dass er durchaus Spielräume für Politikinnovationen auf subnationaler Ebene bietet. Dazu gehören zum einen die zunächst auf lokaler Ebene initiierten und erst später vom

Bund (zunächst von Präsident Cardoso und dann verstärkt von Präsident Lula) aufgegriffenen Strategien der konditionierten Einkommenstransferleistungen zur Armutsbekämpfung (siehe dazu den Beitrag von Claudia Zilla in diesem Band). Zum andern, und dies ist wahrscheinlich die international am häufigsten studierte und auch kopierte Innovation der brasilianischen Politik in den vergangenen Jahrzehnten, zeigt sich dies im sogenannten “partizipativen Haushalt”. Er wurde Ende der 1980er Jahre in Porto Alegre eingeführt, um den Bewohnern der Stadt die Möglichkeit zu geben, Einfluss auf die jährliche Haushaltsplanung zu nehmen. Zahlreiche andere Gemeinden Brasiliens folgten diesem Beispiel und auch international hat diese Art der Haushaltsplanung inzwischen viel Anerkennung und Nachahmer gefunden, nicht zuletzt deshalb, weil damit oft redistributive Effekte zugunsten der ärmeren Bevölkerung verbunden gewesen sind.

Das Wahlsystem

In Brasilien herrscht Wahlpflicht für alle Staatsbürger im Alter zwischen 18 und 70 Jahren. Sie müssen sich bei der für sie zuständigen Wahlbehörde in das Wahlregister eintragen und zur Wahl gehen. Über das Recht zur Wahl, aber nicht über die Verpflichtung dazu, verfügen darüber hinaus all diejenigen, die zwischen 16 und 18 Jahren oder über 70 Jahre alt sind. Auch Analphabeten sind von der Wahlpflicht befreit. Sie haben zudem nur das aktive, nicht das passive Wahlrecht. Ausländer und Wehrpflichtige dürfen nicht an Wahlen teilnehmen (Art. 14). Die Wahl des Präsidenten, der Gouverneure, der Kongressangehörigen und der Mitglieder der bundesstaatlichen Parlamente findet simultan alle vier Jahre (zuletzt 2010) statt. Während die Senatoren über eine achtjährige Mandatszeit verfügen, beträgt diese beim Präsidenten sowie bei Abgeordneten und Gouverneuren jeweils vier Jahre. Alle vier Jahre wird ein Teil der Senatoren neu gewählt, bei einer Wahl ist es ein Drittel (zuletzt 2006), bei der nächsten sind es dann zwei Drittel (zuletzt 2010). Um zwei Jahre versetzt zu den Wahlen auf Bundes- und Bundesstaatenebene finden im ganzen Land Gemeindevahlen statt, bei denen alle Bürgermeister und Stadträte für vier Jahre gewählt werden (zuletzt 2012). Seit 1997 ist eine einmalige direkte Wiederwahl der Inhaber von Ämtern im Bereich der Exekutive (Präsident, Gouverneure, Bürgermeister) möglich. Seit dem Jahr 2000 finden alle Wahlen ausschließlich mit elektronischen Wahlurnen statt.

Abbildung 2: Wahlberechtigte Bevölkerung und Bundesabgeordnete nach Bundesstaaten (2010)

Bundesstaat	Wahlberechtigte	Mandate	Bundesstaat	Wahlberechtigte	Mandate
Acre	461.969	8	Paraíba	2.698.355	12
Alagoas	1.975.351	9	Paraná	7.553.063	30
Amapá	410.786	8	Pernambuco	6.208.463	25
Amazonas	1.995.071	8	Piauí	2.207.915	10
Bahia	9.377.300	39	Rio de Janeiro	11.478.344	46
Ceará	5.803.864	22	Rio Grande do Norte	2.195.402	8
Distrito Federal	1.804.865	8	Rio Grande do Sul	8.053.219	31
Espírito Santo	2.491.098	10	Rondônia	1.064.586	8
Goiás	4.002.496	17	Roraima	261.746	8
Maranhão	4.231.479	18	Santa Catarina	4.485.198	16
Mato Grosso	2.064.007	8	São Paulo	30.044.141	70
Mato Grosso do Sul	1.675.864	8	Sergipe	1.393.198	8
Minas Gerais	14.370.541	53	Tocantins	927.039	8
Pará	4.675.330	17			

Quelle: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas>> (30.7.2013).

Die Legislative des Bundes basiert auf einem Zweikammersystem aus Abgeordnetenversammlung (513 Abgeordnete) und Senat (81 Senatoren). Jeder Bundesstaat und der Bundesdistrikt Brasília stellen drei Senatoren. In der Abgeordnetenversammlung ist jeder Bundesstaat mit mindestens acht und höchstens 70 Sitzen vertreten (Art. 45). Aufgrund der großen Bevölkerungsunterschiede zwischen den Bundesstaaten führt diese Regelung zu einer hochgradig disproportionalen Repräsentation zu Ungunsten einiger Bundesstaaten im Südosten des Landes. So entfielen auf den Bundesstaat Roraima bei den Wahlen von 2010 acht Abgeordnete, die von etwas mehr als 260.000 Wahlberechtigten bestimmt wurden, das entspricht einem Abgeordneten pro

34.000 Wähler. Ein ähnliches Verhältnis ergab sich im Bundesstaat Acre mit einem Abgeordneten pro 59.000 Wahlberechtigten. Demgegenüber stellte der bevölkerungsreichste Bundesstaat São Paulo mit seinen mehr als 30 Mio. Wahlberechtigten zwar das Maximum von 70 Abgeordneten, dies entsprach jedoch nur einem Abgeordneten pro 429.000 Wähler (siehe Abbildung 2).⁴ Diese Überrepräsentation der kleineren und bevölkerungsärmeren Bundesstaaten wurde bereits in den 1930er Jahren eingeführt, um ein Gegengewicht zur großen Macht von São Paulo und Minas Gerais in der Föderation zu schaffen. Unumstritten ist die Regelung allerdings nicht.

Der Präsident, die Gouverneure und die Bürgermeister von Gemeinden mit mehr als 200.000 Einwohnern werden nach absolutem Mehrheitswahlrecht durch die wahlberechtigte Bevölkerung direkt gewählt. Für alle Parlamentswahlen bis auf die zum Senat gilt ein personalisiertes Verhältniswahlrecht mit offener Liste, für die Senatswahlen ein Mehrheitswahlrecht. Das System mit offener Liste bedeutet beispielsweise für die Wahlen zur Abgeordnetenversammlung, dass die Parteien zwar vor der Wahl ein Verzeichnis mit allen für sie kandidierenden Personen aufstellen, dieses gibt jedoch keinerlei Reihenfolge im Hinblick auf die spätere Mandatsverteilung vor. Die Wähler können ihre Stimme entweder einem Kandidaten oder einer Partei geben, wobei sich die große Mehrheit der Wähler für die Stimmabgabe an eine Person entscheidet. Die Stimmenauszählung erfolgt zweistufig. Zunächst wird ermittelt, wie viele Mandate einer Partei aufgrund der insgesamt innerhalb des Wahlkreises für sie bzw. für ihre Kandidaten abgegebenen Stimmen zustehen. Diese Mandate gehen dann an diejenigen Kandidaten, welche die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnten. Dies führt dazu, dass selbst die Kandidaten ein und derselben Partei Wahlkampf gegeneinander betreiben müssen, um sich möglichst gute Wahlchancen zu erarbeiten. Zudem treten Parteiprogramme gegenüber dem persönlichen Profil der Kandidaten stark in den Hintergrund.

Die Wahlkreise entsprechen den Bundesstaaten, weshalb die Kandidaten im gesamten Bundesstaat für sich werben müssen. Gerade in den großen und bevölkerungsreichen Bundesstaaten führt dies zu sehr kostenintensiven Wahlkämpfen. Im Vorteil sind dabei diejenigen Kandidaten, die entweder selbst über ausreichend Kapital verfügen oder über gute Beziehungen zu finanzkräftigen Sponsoren. Viele Kandidaten müssen sich während des

4 Die Berechnungen basieren auf den Wahlstatistiken des Obersten Wahlgerichts. Siehe <<http://www.tse.jus.br/>> (30.7.2013).

Wahlkampfes verschulden. Diese Situation eröffnet nach Ansicht von Kritikern der Korruption Tür und Tor: “Nach den Wahlkämpfen müssen diese Kosten refinanziert bzw. die Verpflichtungen eingelöst werden. Das ist dann häufig Anlass für Korruption und Misswirtschaft” (Hofmeister 2009: 45).

Eine weitere Besonderheit des brasilianischen Wahlrechts besteht in der Möglichkeit, Wahlkoalitionen zwischen Parteien zu bilden, wobei nicht notwendigerweise eine programmatische Zusammenarbeit erfolgen muss. Vor allem kleinere Parteien machen von dieser Möglichkeit Gebrauch. Gemeinsam erzielen derartige Wahlkoalitionen immer wieder genügend Stimmen, um zumindest dem Vertreter einer Partei den Einzug ins Parlament zu sichern. Da es keine Sperrklausel gibt, führt dies allerdings auch dazu, dass in der Abgeordnetenkammer eine ganze Reihe von Parteien mit nur einem oder zwei Abgeordneten vertreten sind (s. u.).

Parteien und Parteiensystem

Die wesentlichen rechtlichen Grundlagen für parteipolitische Aktivitäten in Brasilien sind in der Verfassung von 1988 und im Parteiengesetz von 1995 niedergelegt. Art. 17 der Verfassung garantiert die Gründung von politischen Parteien unter der Voraussetzung, dass diese nationalen Charakters sind, den Regelungen der Gesetze und der Wahljustiz entsprechen und keine Gelder von ausländischen Regierungen annehmen. Damit eine Partei zugelassen wird, muss sie nachweisen, dass sie über die Unterstützung von Wählern in mindestens einem Drittel der Bundesstaaten verfügt. Die wesentliche Funktion der Parteien ergibt sich indirekt aus Art. 14, der den Parteien das Monopol der Kandidatenaufstellung bei Wahlen zuspricht, denn wählbar ist nur, wer einer politischen Partei angehört.

Selbst während der Militärdiktatur von 1964 bis 1985 waren parteipolitische Aktivitäten in Brasilien weiterhin möglich, da die Streitkräfte sich darum bemühten, ihrer Herrschaft eine demokratische Fassade zu verleihen. Allerdings lösten die Militärs das zuvor existierende Parteiensystem auf und schufen ein künstliches Zweiparteiensystem aus einer “Pro-Regierungspartei”, der *Aliança Renovadora Nacional* (Arena), und einer “Oppositionspartei”, dem *Movimento Democrático Brasileiro* (MDB). Nach einer 1979 durchgeführten Reform konnten sich dann aber bereits seit Anfang der 1980er Jahre wieder neue Parteien gründen, weshalb die Grundzüge des heutigen Parteiensystems bereits während der Endphase des autoritären

Regimes entstanden.⁵ In der Folgezeit bildeten sich nicht nur zahlreiche neue Parteien, sondern bei allen seit den 1980er Jahren durchgeführten Wahlen schafften jeweils auch zahlreiche Parteien den Einzug in die Abgeordnetenversammlung. Bei den Wahlen von 2010 gelang dies Vertretern/innen

Abbildung 3: Die größten Parteien innerhalb der Abgeordnetenversammlung nach den Wahlen von 2006 und 2010

Name der Partei	Abkürzung	Gründungsjahr	Mitglieder	Mandate Wahlen 2006	Mandate Wahlen 2010
Partido dos Trabalhadores	PT	1980	1,4 Mio.	83	86
Partido do Movimento Democrático Brasileiro	PMDB	1980	2,3 Mio.	89	78
Partido da Social Democracia Brasileira	PSDB	1988	1,3 Mio.	66	54
Partido Progressista	PP	1995	1,3 Mio.	41	44
Democratas (bis 2007 Partido da Frente Liberal)	DEM (PFL)	2007 (1986)	1,1 Mio.	65	43
Partido da República	PR	2006	0,7 Mio.	-	41
Partido Socialista Brasileiro	PSB	1988	0,5 Mio.	27	35
Partido Democrático Trabalhista	PDT	1981	1,1 Mio.	24	27
Partido Trabalhista Brasileiro	PTB	1981	1,1 Mio.	22	22
Partido Social Cristão	PSC	1990	0,3 Mio.	9	17
Partido Comunista do Brasil	PC do B	1988	0,3 Mio.	13	15
Partido Verde	PV	1993	0,3 Mio.	13	13
Partido Popular Socialista	PPS	1992	0,4 Mio.	22	12

Quellen: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-na-eleicao>> (11.8.2013); <http://pt.wikipedia.org/wiki/Anexo:Lista_de_partidos_pol%C3%ADticos_no_Brasil> (11.8.2013).

⁵ Ein kurzer Überblick zur historischen Entwicklung des Parteiensystems findet sich bei Bornschier 2008.

von 22 Parteien. Darunter befinden sich auch mehr als ein halbes Dutzend Parteien, die jeweils nur durch einen, zwei oder drei Abgeordnete im Parlament vertreten sind. Das brasilianische Parteiensystem kann somit als ein fragmentiertes Vielparteiensystem charakterisiert werden.

Die drei mandatsstärksten Parteien in der gegenwärtigen Abgeordnetenversammlung sind:

- Die 1980 von Gewerkschaftlern, Intellektuellen, Aktivisten von sozialen Bewegungen und Mitgliedern kirchlicher Gruppen gegründete PT (*Partido dos Trabalhadores*; Partei der Arbeiter), die seit 2003 den Präsidenten stellt und gegenwärtig über die größte Anzahl von Kongressmandaten verfügt, steht für eine linke, fortschrittliche Programmatik. Während sie in den Jahren der Opposition für sozialistische Ziele eintrat, erwies sie sich seit Übernahme der Regierung als sehr pragmatisch und eher sozialdemokratisch orientiert. Sie weist eine stärkere Basisorientierung als andere politische Parteien auf, ist gut organisiert und verfügt von den großen Parteien über die klarste programmatische Orientierung.
- Die PMDB (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro*; Partei der Brasilianischen Demokratischen Bewegung) wurde 1966 unter dem Namen MDB (Brasilianische Demokratische Bewegung) als offizielle Oppositionspartei zur Partei der Militärregierung gegründet und nahm 1980 ihren heutigen Namen an. Ihre ideologische Position wird oft als "zentristisch" bezeichnet, was aber eher ein Ausdruck dafür ist, dass es der Partei an einer klaren Programmatik fehlt. Die PMDB ist die mitgliederstärkste Partei des Landes. Neben ihrer Beteiligung an den Regierungen Lula und Rousseff spielt sie auch eine wichtige Rolle in einer Reihe von Bundesstaaten und in der lokalen Politik.
- Die PSDB (*Partido da Social Democracia Brasileira*; Partei der Brasilianischen Sozialdemokratie) entstand 1988 als Abspaltung der PMDB. Sie stellte mit Fernando Henrique Cardoso von 1995 bis 2002 den Staatspräsidenten und ist gegenwärtig die wichtigste Oppositionspartei. Während ihrer Zeit an der Regierung schlug die Partei vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht einen eher liberal-konservativen Kurs ein, der von vielen Kritikern als "neoliberal" angesehen wurde. Die PSDB ist nicht nur die drittstärkste Partei in der Abgeordnetenversammlung, sie stellt auch die Gouverneure in acht Bundesstaaten, unter anderem in den wirtschaftlich bedeutenden Bundesstaaten São Paulo und Minas Gerais.

In der politikwissenschaftlichen Fachliteratur gilt das Parteiensystem seit dem Ende der Militärherrschaft als Achillesferse der brasilianischen Demokratie. Immer wieder vorgebrachte Kritikpunkte betreffen u. a. die hohe Anzahl von im Parlament vertretenen Parteien, die geringe gesellschaftliche Verwurzelung vieler Parteien, die starke Bedeutung lokaler und regionaler 'Parteifürsten' sowie die geringe Disziplin der Abgeordneten gegenüber den Fraktionsführungen. Verschiedene Wissenschaftler prognostiziertem dem Land in den 1980er Jahren angesichts dieser Merkmale eine drohende Unregierbarkeit. Eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative, wie sie die brasilianische Verfassung notwendig macht, wenn es nicht zu einer wechselseitigen Blockade der Gewalten kommen soll, wurde für wenig wahrscheinlich gehalten. Die vergangenen zwei Jahrzehnte haben jedoch deutlich gemacht, dass das brasilianische Parteiensystem offenbar funktionstüchtiger ist, als sein Ruf es vermuten ließe. Auch wenn sich die effektive Zahl der im Parlament vertretenen Parteien nicht verringert hat, so ist doch eine gewisse Stabilisierung zu beobachten. Es scheinen sich zwei Gravitationszentren herausgebildet zu haben – ein linker, stärker staatsorientierter Pol mit der PT im Zentrum sowie ein konservativerer, stärker wirtschaftsliberal orientierter Pol um die PSDB –, die durchaus zur Bildung dauerhafter Regierungskoalitionen und zu einer konstruktiven Zusammenarbeit mit der Exekutive in der Lage sind. Die Volatilität des Parteiensystems, d. h. die Veränderungen der Stimmenanteile von einer zur nächsten Wahl, ist relativ niedrig. Neuere Untersuchungen zeigen auch, dass die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien und die Parteiidentifikationen vieler Wähler nicht geringer sind als in vielen europäischen Ländern.⁶

Präsident, Kongress und Gesetzgebung

Wie in Präsidialsystemen üblich, ist der brasilianische Präsident gleichzeitig Staats- und Regierungschef. Laut Art. 84 ist er u. a. zuständig für:

- die Ernennung und Entlassung der Staatsminister;
- die Leitung der Bundesverwaltung (gemeinsam mit den Staatsministern);

⁶ Siehe zu dieser Diskussion Albarracín 2012 und Armijo/Faucher/Dembinska 2006.

- die Initiierung von Gesetzgebungsverfahren in den von der Verfassung vorgesehenen Fällen;
- die Billigung, Verkündung und Veröffentlichung der Gesetze;
- das vollständige oder teilweise Veto gegen Gesetzesvorlagen;
- die Unterhaltung von Beziehungen mit auswärtigen Staaten und die Akkreditierung ihrer diplomatischen Vertreter;
- den Abschluss internationaler Verträge und Abkommen;
- die Ausrufung des Verteidigungsfalles und des Notstandes;
- die Ausübung der obersten Befehlsgewalt über die Streitkräfte;
- die Ernennung der Oberbefehlshaber von Heer, Marine und Luftwaffe;
- die Ernennung, nach Zustimmung durch den Bundessenat, der Richter des Obersten Bundesgerichts und der oberen Gerichte, des Generalstaatsanwalts der Republik sowie des Präsidenten und der Direktoren der Zentralbank;
- die Erklärung des Krieges im Falle eines auswärtigen Angriffs;
- den Abschluss von Friedensverträgen;
- die Vorlage eines mehrjährigen Haushaltsplans, des Entwurfs des Haushaltsrichtliniengesetzes und der Haushaltsanträge beim Nationalkongress;
- den jährlichen Rechenschaftsbericht vor dem Nationalkongress;
- den Erlass von vorläufigen Maßnahmen mit Gesetzeskraft.

Dem Kongress obliegt es, mit der Zustimmung durch den Präsidenten über alle Angelegenheiten zu befinden, die in die Kompetenz des Bundes fallen (Art. 48). Er hat die ausschließliche Zuständigkeit für die Ratifizierung von internationalen Verträgen und Vereinbarungen, für die Ermächtigung des Präsidenten zur Kriegserklärung und zum Friedensschluss sowie für die Ermächtigung des Präsidenten und des Vizepräsidenten zum Aufenthalt außerhalb des Landes für die Dauer von mehr als 14 Tagen (Art. 49). Der Abgeordnetenkammer obliegt darüber hinaus die ausschließliche Kompetenz, mit zwei Dritteln ihrer Mitglieder ein Amtsenthebungsverfahren wegen Pflichtverletzung gegen den Präsidenten oder den Vizepräsidenten sowie gegen die Staatsminister einzuleiten (Art. 51). Die Durchführung derartiger Verfahren ist dann Sache des Senats. Dieser ist außerdem für die Zustimmung zur Wahl von Richtern und zahlreichen weiteren Inhabern öffentlicher Ämter zuständig, für die Zustimmung zur Besetzung von Botschafterposten, für die Genehmigung von externen Fi-

nanzgeschäften und für die Autorisierung der Aufnahme von Auslandsschulden (Art. 52).

Im Gesetzgebungsprozess sind Abgeordnetenkammer und Senat gleichberechtigt. Das Initiativrecht für normale Gesetze besitzen neben den beiden Häusern des Kongresses sowie einzelnen Abgeordneten und Kommissionen auch der Präsident bzw. die Präsidentin, der Oberste Gerichtshof, die Obersten Bundesgerichte und der Generalstaatsanwalt. Auch Volksinitiativen sind möglich (Art. 61). Alle Vorlagen müssen sowohl von der Abgeordnetenkammer als auch vom Senat in gleichlautender Beschlussfassung verabschiedet werden, um Gesetzeskraft zu erlangen. Die legislativen Befugnisse der Exekutive sind in Brasilien außergewöhnlich stark, insbesondere aufgrund der folgenden vier Verfassungsbestimmungen:

- alleiniges Initiativrecht der Exekutive für alle Gesetze, welche die Organisation der Verwaltung und der Justiz, die Steuern und den Haushalt betreffen (Art. 61);
- Vetorechte des Präsidenten (Art. 84);
- Möglichkeit zum Erlass von Provisorischen Maßnahmen (*Medidas Provisórias*, MP) mit Gesetzeskraft (Art. 62);
- Möglichkeit, eine eilige Behandlung der auf Initiative des Präsidenten zurückgehenden Gesetzesvorlagen zu verlangen, wodurch beiden Häusern des Kongresses maximal 45 Tage zur Diskussion über eine Vorlage zugestanden werden (Art. 64).

Die Exekutive hat auf diese Art und Weise nicht nur massiven Einfluss auf die Agenda des Kongresses, sondern sie kann auch die Behandlung ihrer eigenen Initiativen stark beschleunigen und gegebenenfalls zu Provisorischen Maßnahmen (MP) greifen. Mehr als 80 % der seit Ende der 1980er Jahre verabschiedeten Gesetze gingen auf Initiativen der Exekutive zurück, die Erfolgsquote lag bei gut 75 % der eingereichten Vorlagen. Zudem wird über die Initiativen der Exekutive deutlich rascher als über die der Legislative abgestimmt (durchschnittlich 410 Tage gegenüber 1090 Tagen). Die MP ermöglichen der Exekutive eine sofortige Änderung des gesetzlichen Status Quo, sie erlauben es ihr jedoch nicht, langfristig gegen die Kongressmehrheit zu regieren, denn auch die MP werden nur dann zu einem Gesetz, wenn die Mehrheit ihnen zustimmt. Zur Behandlung der MP hat der Kongress maximal 120 Tage Zeit. Er kann sie ablehnen oder eine Überarbeitung verlangen, was relativ häufig der Fall ist. Sowohl die

Regierung Cardoso als auch die Regierung Lula haben in umfangreichen Maße von den MP Gebrauch gemacht (Figueiredo/Limongi 2012: 71ff.).

Die Entscheidungsstrukturen innerhalb des Kongresses sind stark zentralisiert. Der Präsident der Abgeordnetenkammer und die Parteivorsitzenden verfügen durch die Vorgaben der Geschäftsordnung über zahlreiche Möglichkeiten, um die Parlamentskommissionen in ihrem Sinne zu besetzen und die Tagesordnung des Kongresses zu steuern.

Interessengruppen und Zivilgesellschaft

Brasilien verfügt über ein relativ dichtes Netzwerk an gesellschaftlichen Interessengruppen. Über die mit Abstand größte Organisations- und Konfliktfähigkeit verfügen die Gewerkschaften und die Unternehmerverbände. Die bereits in den 1930er Jahren institutionalisierte korporatistische Gewerkschaftsgesetzgebung, die den Arbeitervertretungen einerseits neue Beteiligungsmöglichkeiten eröffnete, sie aber gleichzeitig der staatlichen Kontrolle unterwarf, wurde im Zuge der Rückkehr zur Demokratie in den 1980er Jahren weitgehend beseitigt. Die Gewerkschaften sind ein mächtiger politischer Akteur, ihr wichtigster Dachverband, die *Central Única dos Trabalhadores* (CUT), vertritt mehr als sieben Mio. Arbeitnehmer. Auch die Unternehmerverbände verfügen über einen nationalen Dachverband, daneben spielen vor allem die Industrieverbände des Großraums São Paulo eine wichtige Rolle als Lobbyorganisationen.

Politische Partizipation war in Brasilien lange Zeit eine Angelegenheit der Eliten. Dies hat sich seit der Endphase der Militärdiktatur, als Millionen von Menschen sich politisch organisierten und für ihre Forderungen auf die Straße gingen, nachhaltig geändert. Die Zivilgesellschaft ist vielfältig und gut organisiert, neben sozialen Bewegungen und Selbsthilfegruppen gibt es eine große Anzahl von Nichtregierungsorganisationen (Avritzer 2009b). Eine auch über die Grenzen Brasiliens hinaus bekannt gewordene Organisation ist die Bewegung der Landarbeiter ohne Land (*Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*, MST), die mit ihren ca. 1,5 Mio. Mitgliedern zu den größten sozialen Bewegungen in Lateinamerika gehört. Der Fokus der zivilgesellschaftlichen Beteiligungsformen hat sich im Laufe der Zeit verändert. Während es in den 1980er und 1990er Jahren vor allem darum ging, autonome gesellschaftliche Sphären gegenüber dem Staat zu erkämpfen, für die Demokratisierung der staatlichen Politik einzutreten und

mehr gesellschaftliche Kontrolle über den Staat zu erlangen, hat seitdem die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an der Planung und Implementierung staatlicher Politiken deutlich zugenommen (Avritzer 2009a). Zum einen war dies durch die bereits erwähnte partizipative Haushaltsplanung auf lokaler Ebene möglich, wie sie zunächst ab 1989 in Porto Alegre und später in vielen anderen Städten eingeführt wurde. Zum anderen forcierte insbesondere die Regierung Lula ab 2003 die Institutionalisierung von sogenannten Nationalen Politikkonferenzen (*Conferências nacionais de políticas públicas*), durch die Millionen von Bürgern auf allen Ebenen des politischen Systems die Möglichkeit erhielten, politische Initiativen einzubringen und gemeinsam mit Vertretern aus Exekutive und Legislative über zentrale politische Themen zu beraten (Pogrebinschi 2012). Wie die massiven Proteste des Jahres 2013 gezeigt haben, hat sich jedoch ganz offensichtlich trotz dieser neuen Formen der Bürgerbeteiligung in wachsenden Teilen der brasilianischen Gesellschaft eine zunehmende Unzufriedenheit mit der Performanz des politischen Systems ausgebreitet. Dass die jüngsten Proteste sich nicht zuletzt gegen die Regierung einer Präsidentin richteten, deren Partei selbst aus den Massenprotesten gegen die Militärdiktatur in den 1970er und 1980er Jahren hervorging, zeigt, dass auch die PT längst zum politischen Establishment gehört, das sie einst bekämpfte.

Die Performanz des politischen Systems – Reformdiskussionen und Reformbedarf

Das Regieren in Brasilien ist eine komplexe Herausforderung, nicht nur wegen der Größe, Vielschichtigkeit und Heterogenität des Landes, sondern auch, weil die Verfassung von 1988 der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative, der Zusammenarbeit zwischen Bund, Bundesstaaten und Gemeinden sowie der Repräsentativität der legislativen Kammern großes Gewicht einräumt. Keiner Partei ist es in den vergangenen 25 Jahren gelungen, eine absolute Mehrheit im Kongress zu erzielen. Dies führt dazu, dass alle Präsidenten Koalitionen bilden mussten, um die Unterstützung des Parlaments für ihre Politik sicherzustellen. Angesichts der Vielzahl von im Parlament vertretenen Parteien und dem Bedürfnis, möglichst große Regierungsmehrheiten zu bilden, bestehen diese Koalitionen oft aus mehr als einem Dutzend Parteien. Gerade die Regierung der gegenwärtigen Präsidentin Dilma Rousseff ist ein Musterbeispiel dafür.

Entgegen den Warnungen vieler Wissenschaftler vor Unregierbarkeit und Reformunfähigkeit ist es dem brasilianischen “Koalitionspräsidentialismus” (Hofmann 2010) unter den Präsidenten Cardoso, Lula und Rousseff gelungen, tiefgreifende Reformen in vielen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Bereichen zu realisieren. Insofern ist die Performanz des politischen Systems weitaus positiver, als Kritiker dies für möglich gehalten hätten. Allerdings können die oft unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindenden Verhandlungsprozesse zwischen Exekutive und Legislative zu Korruption führen, wie nicht zuletzt der *Mensalão*-Skandal von 2005 gezeigt hat (Fraundorfer/Llanos 2012). Sérgio Costa spricht in diesem Zusammenhang von einer politischen Tauschbörse, “in der sich die Regierung bzw. die Regierungspartei die Unterstützung der Parlamentarier mit Posten in Ministerien und in der Verwaltung, aber auch mit nicht immer legalen Geldüberweisungen erkauft. Damit aber wird die Korruption zu einem Strukturelement des Regierungsgeschäfts”(Costa 2013: 24).

Seit vielen Jahren – und nicht erst seit den Protesten des Jahres 2013 – wird in Brasilien über die Notwendigkeit von politischen Reformen diskutiert.⁷ Im Zentrum dieser Diskussionen stehen immer wieder das Wahlsystem und die Wahlkampffinanzierung. Vorschläge wie die Einführung geschlossener Listen, eine staatliche Wahlkampffinanzierung, das Verbot von Wahlkoalitionen und die Einführung einer Sperrklausel sind wiederholt analysiert und zur Abstimmung gebracht worden, sie konnten jedoch nie die notwendigen Mehrheiten erzielen. Auch Präsidentin Rousseff hatte bereits kurz nach ihrem Amtsantritt das Thema politische Reform zu einer ihrer Prioritäten erklärt. Zwei Sonderkommissionen des Kongresses wurden schon 2011 mit der Ausarbeitung von Reformvorschlägen beauftragt. Insofern war es wenig überraschend, dass Rousseff im Zuge der Proteste von 2013 die Flucht nach vorn antrat und versprach, so rasch wie möglich umfassende Reformen des politischen Systems einzuleiten. Es zeigte sich jedoch sehr schnell, dass auch diesmal die Reform euphorie am Widerstand derjenigen scheitern könnte, die sich mit dem existierenden System gut arrangiert haben (Dilger 2013; Fraundorfer 2013). Gleichwohl wird angesichts des Ausbleibens einer ‘großen’ politischen Reform manchmal übersehen, dass in den vergangenen zwei Jahrzehnten eine ganze Reihe von ‘kleinen’ Reformen nicht nur diskutiert, sondern

⁷ Einen guten Überblick zu den langjährigen Reformdiskussionen und der in diesem Zusammenhang veröffentlichten Literatur bietet Hofmeister 2009.

auch umgesetzt wurden, die zur Verbesserung der Performanz des politischen Systems beigetragen haben. Dazu gehörte die durch das Oberste Wahlgericht ergangene Rechtsprechung, die das in Brasilien zuvor sehr häufige Wechseln von Mandatsträgern einer Oppositionspartei zu einer Regierungspartei deutlich erschwerte. Solche Parteiwechsel waren lange Zeit an der Tagesordnung, da die Zugehörigkeit zu einer Regierungspartei es den Abgeordneten eher ermöglicht, auf Ressourcen zurückzugreifen, mit denen sie die Chancen ihrer Wiederwahl erhöhen können. Noch nach den Parlamentswahlen von 2002 wechselten innerhalb nur eines Jahres 125 von 513 Angehörigen der Abgeordnetenversammlung die Partei (Hofmeister 2009: 47). Ein solches Verhalten ist inzwischen sehr viel schwieriger geworden. Auch das *Ficha Limpa* (Saubere Weste)-Gesetz von 2010, das Kandidaten, deren Verurteilung wegen Korruption in zweiter Instanz bestätigt wird, das passive Wahlrecht entzieht, zeigt, dass Reformen durchaus möglich sind. Insofern ist es sicherlich zutreffend, dass die Performanz des politischen Systems und die Qualität der Demokratie durch weitere politische Reformen noch verbessert werden könnten, von einem unregierbaren oder reformunfähigen Land kann jedoch auch auf der Grundlage des gegenwärtigen politischen Systems nicht die Rede sein.

Literatur

- ALBARRACÍN, Juan (2012): "Politische Parteien und Parteiensystem". In: De la Fontaine/Stehnken, 157–174.
- ARMJO, Leslie/FAUCHER, Philippe/DEMBINSKA, Magdalena (2006): "Compared to What? Assessing Brazil's Political Institutions". In: *Comparative Political Studies*. 39, 6, 759–786.
- ARRETCHE, Marta (2012): "Föderalismus in Brasilien". In: De la Fontaine/Stehnken, 138–154.
- AVELAR, Lúcia/CINTRA, Antonio Octávio (Hg.) (2007): *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: UNESP/KAS.
- AVRITZER, Leonardo (2009a): *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Washington, D.C.: The Johns Hopkins University Press.
- (2009b): *Civil Society in Brazil: From State Autonomy to Political Interdependency*. Minas Gerais: UFMG (Working Paper).
- BARTEL, David Danilo (2013): "Die Protestbewegung offenbart eine Systemkrise". In: *Die Welt*, 17.7.2013 <<http://www.welt.de/118105709>> (11.8.2013).

- BIRLE, Peter (2012a): *BTI 2012. Brazil Country Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung <www.bti-project.de/fileadmin/Inhalte/reports/2012/pdf/BTI%202012%20Brazil.pdf> (26.7.2013).
- (2012b): *Expert Report: Brazil. INCRA. An International Non-Profit Credit Rating Agency*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung <www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-E1E67C98-F5298D9D/bst/xcms_bst_dms_36989_36990_2.pdf> (26.7.2013).
- BORNSCHIER, Simon (2008): *Demokratie, Sozialstruktur und Parteiensysteme in Lateinamerika. Brasilien in vergleichender Perspektive*. Saarbrücken: VDM.
- Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo no 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994*. 35a Edição, atualizada em 2012. Brasília: Centro de Documentação e Informação. Edições Câmara.
- COSTA, Sérgio (2013): “Das politische System Brasiliens”. In: *Der Bürger im Staat*, 63, 1–2, 23–33.
- DE LA FONTAINE, Dana/STEHNKEN, Thomas (Hg.) (2012): *Das politische System Brasiliens*. Wiesbaden: VS Verlag.
- DILGER, Gerhard (2013): “Keine Wunder in Brasilien”. In: *Le Monde diplomatique. Deutsche Ausgabe* vom 12.7.2013.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub/LIMONGI, Fernando (2012): “Politische Institutionen und Performanz der Exekutive in der brasilianischen Demokratie”. In: De la Fontaine/Stehnkens, 65–84.
- FRAUNDORFER, Markus (2013): *Protestbewegungen als Motor für Brasiliens Demokratie*. Hamburg: GIGA (GIGA Focus Lateinamerika 4).
- FRAUNDORFER, Markus/LLANOS, Mariana (2012): *Der Mensalão-Korruptionsskandal mit weitreichenden Folgen für Brasiliens Demokratie*. Hamburg: GIGA (GIGA Focus Lateinamerika 12).
- GRAHAM, Lawrence S./ROWLAND, Allison M. (2008): “Two Centuries of Federalism in Brazil, Mexico, and the USA”. In: Wilson, Robert et al. (Hg.): *Decentralization, Democracy, and Subnational Government in Brazil, Mexico, and the USA*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 38–87.
- HOFMANN, Aletta (2010): “Politische Führung im Koalitionspräsidentialismus: Brasilien”. In: Sebaldt, Martin/Gast, Henrik (Hg.): *Politische Führung in westlichen Regierungssystemen. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS, 196–211.
- HOFMEISTER, Wilhelm (2009): “Politische Reformen in Brasilien - Eine endlose Diskussion um Demokratie und Regierungsfähigkeit”. In: *KAS-Auslandsinformationen*, 40–56.
- KINGSTONE, Peter R./POWER, Timothy J. (2008)(Hg.): *Democratic Brazil Revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- MONTERO, Alfred (2005): *Brazilian Politics: Reforming a Democratic State in a Changing World*. Cambridge: Polity.
- PALERMO, Vincente (2002): “Wie wird Brasilien regiert? Die Debatte um politische Institutionen und Regierungsführung in Brasilien”. In: Hofmeister, Wilhelm (Hg.): *„Gebt mir einen Balkon und das Land ist mein“. Politische Führung in Lateinamerika*. Frankfurt am Main: Vervuert, 355–397.

- POGREBINSCHI, Thamy (2012): "Participatory Policymaking and Political Experimentalism in Brazil". In: Kron, Stefanie/Costa, Sérgio/Braig, Marianne (Hg.): *Democracia y re-configuraciones contemporáneas del derecho en América Latina*. Frankfurt am Main/Madrid: Iberoamericana/Vervuert, 111–136.
- SOUZA, Celina (2005): "Federal Republic of Brazil". In: Kincaid, John/Tarr, Alan (Hg.): *A Global Dialogue on Federalism. Volume 1. Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 76–102.
- SPECK, Bruno Wilhelm (2010): "Politische Integration der Ärmsten in ein politisches System auf Krücken? Brasilien unter Präsident Lula". In: Birle, Peter (Hg.): *Lateinamerika im Wandel*. Baden-Baden: Nomos, 117–137.